

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Mg.Ing. Manuel L. González

EL PRESUPUESTO

EN LA ADMINISTRACION

DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA
FACULTAD DE INGENIERIA
manuelgonzalez@fi.mdp.edu.ar
MAYO del 2003

ABSTRACT

El presupuesto como herramienta de la administración, cumple un rol importante para el cumplimiento de las misiones y funciones de una organización.

En particular en las instituciones de Educación Superior de la Argentina ese rol, por mucho tiempo, no fue tenido en cuenta producto de razones exógenas a ellas, cumpliendo solamente las funciones de un crédito que variaba durante su ejecución.

El cambio estructural que vienen sufriendo las Instituciones Universitarias fundamentalmente a partir de las promulgaciones de la Ley de Educación Superior N° 24.521 y la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público N° 24.156 las ha llevado a prestarle mayor atención a la elaboración del presupuesto y su ejecución.

Es por ello que en esta presentación se realiza una introducción a la Administración, dentro de ella la Planificación para terminar con el Presupuesto como una herramienta de planificación de aquella a corto plazo.

En el presente trabajo no se hace un análisis técnico pormenorizado del presupuesto y sus características, sino que se estudia como uno de los elementos que deben ser conocidos por todos los integrantes de la organización y muy en particular por aquellos que participen en algunas de las actividades de la gestión universitaria.



Universidad Nacional
de Mar del Plata



Universidad Nacional
de Tres de Febrero



Universidade Federal
de Santa Catarina

**III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur**

**LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003**



EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA

1.- LA ADMINISTRACION

Un correcto análisis de las organizaciones necesariamente tendrá que abarcar un estudio de la administración por ser esta el mecanismo que permite a la misma el logro de sus objetivos y dentro de ella el presupuesto es una de sus herramientas fundamentales.

1.1.--LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIVERSIDAD

Al analizar los objetivos de una organización vemos que esta tiene diferentes propósitos según en que contexto nos ubiquemos como observador, es por ello que podemos hablar del propósito:

- *Organizacional*, indicando al de la propia institución,
- *Social*, referido al del sistema mayor que el de la propia institución e
- *Individual*, que involucra a las personas pertenecientes a la institución.

Si entendemos a la administración como *una ciencia que estudia las organizaciones con fines descriptos para comprender su funcionamiento, su relación, su crecimiento y su conducta*, resulta evidente que ella tendrá que actuar en la universidad, vista como organización, sobre tres tipos principales de propósitos interdependientes:

1. Los propósitos del sistema que administra (control) buscando obtenerlos con la mejor eficiencia,
2. Los propósitos del sistema que lo abarca y los demás sistemas que contenga (ambientalización) para justificar su pertinencia en la sociedad y
3. Los propósitos de las personas que forman parte del sistema administrado (humanización) en la que coexisten grupos con diferentes intereses.



La gran dificultad para la administración de toda organización pero muy especialmente del sistema universitario, con sus características tan particulares y complejas, deriva del hecho que los grupos que la conforman demandan con intereses contrapuestos. Según Ackoff [1] *“Para encarar esta clase de conflictos, una administración eficiente requiere un concepto claro de las funciones de la organización, en lo relativo a sus*

[1] Ackoff Russell. Planificación de la Empresa del Futuro: Planear o ser Planeado. Limusa Mexico. 1990. Pag.47

componentes y al sistema del que es parte, así como de sus propios propósitos”.

Si bien hoy existe una tendencia a considerar a las universidades como organizaciones con similares características a una empresa, dada las diferencias filosóficas basadas en principios, actitudes e intereses fundamentales existentes entre ellas, es lógico suponer que sus administraciones también deberán ser diferentes.

Para la administración de una Empresa el objetivo principal es el **crecimiento**, para la universidad debe ser el **desarrollo**, siendo estos conceptos diferentes. El crecimiento puede tener lugar sin desarrollo y el desarrollo puede ocurrir sin crecimiento. El crecimiento se entiende como un incremento de tamaño o número, mientras que el desarrollo está más estrechamente relacionado con la calidad de vida. *Calidad de vida no es nivel de vida*. Estas diferencias enunciadas definen los límites del crecimiento y el desarrollo. Las restricciones para el crecimiento de una organización lo define su medio ambiente, por el contrario los principales frenos al desarrollo se encuentran dentro de la propia organización.

Toda organización mediante su administración debe procurar el desarrollo de sus participantes en especial de sus miembros por ser uno de sus propósitos, es por ello que la relación entre quien administra y quienes son administrado tiene una gran importancia. Para Ackoff [2] *“Las relaciones entre gobernantes y los gobernados, así como entre los administradores y los administrados, es una cuestión política. La política es una cuestión*



de fuerza: quién controla a quién” y continua “La actitud que un gobierno o una administración adopta con respecto al poder, que puede ser muy diferente a la que proclama, tiene que ver con dos escalas relacionadas con los fines y los medios. La primera escala tiene que ver con quién selecciona los fines que pretende alcanzar el sistema social; la segunda se relaciona con quién selecciona los medios que utilizará”.

3.1.2.-TIPOS DE ADMINISTRACION

Si bien hasta ahora se ha tratado la Administración desde un plano general, se irá acotando nuestro estudio a lo que particularmente interesa a este trabajo. Es por ello que se definirá los conceptos de Administración Pública y la Administración Financiera Pública.

[2] Ackoff Russell. Planificación de la Empresa del Futuro: Planear o ser Planeado. Limusa Mexico. 1990. Pag.64

Para Ginestar [3] *“La Administración Pública, como realidad, se refiere a la racionalidad y a la intencionalidad del accionar en el sector público. Lo racional atiende al desarrollo de conocimientos e información para organizarse y ejecutar las acciones que se consideran propias del sector público. La intencionalidad muestra la forma de decidir para realizar tales acciones y la forma consecuente de verificar lo que se hace para introducir las correcciones necesarias”.*

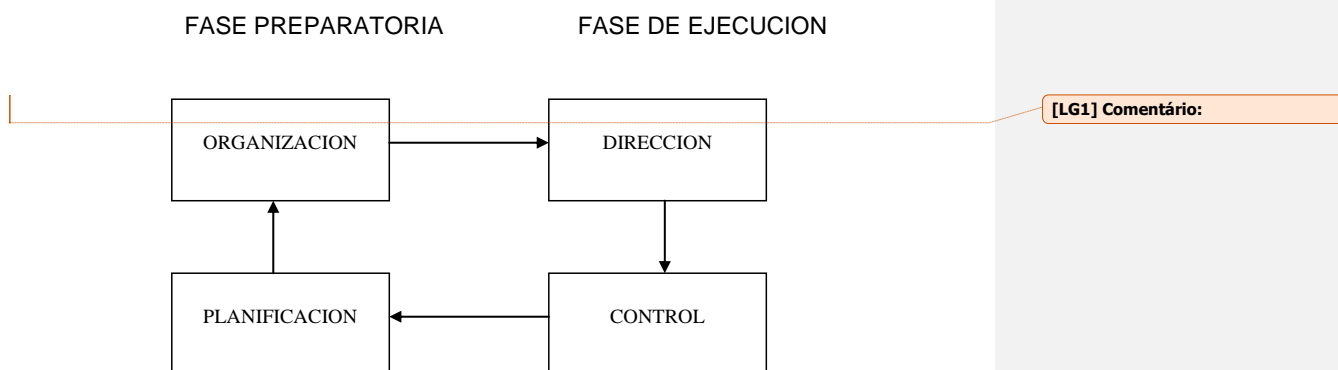
La actividad que requiere ser administrada produce un bien denominado Producto o Servicio lo que se logra mediante el Proceso de bienes que se denominan Insumos. De tal forma, la actividad

objeto de administración se desarrolla a través de un proceso o ciclo racional en el cual, teóricamente, se plantean las siguientes fases:

- Se organiza mediante la distribución de responsabilidades y funciones, según lo que se plantea hacer como propio en el contexto de referencia;

- Se planifica según los objetivos para ejecutar las acciones en un cierto orden temporal espacial, en el contexto;
- Luego se ejecuta en consecuencia, pudiendo introducirse modificaciones según el tipo de desvíos y cuando la realidad lo requiera, pero sin olvidarse que la actividad se desarrolla para el logro de los objetivos identificados en la planificación; y
- Por último se controla los resultados, según las pautas y patrones, comparando las mismas variables que se utilizan para hacer las proyecciones (ex - ante) y para verificar los logros (ex – post).

Gráficamente tenemos:



[3]Ginestar Angel. Lecturas Sobre Administración Financiera del Sector Público. UBA – CITAF.OEA. 1998 Pag. 71.

En cuanto a la Administración Financiera Pública Ginestar expresa [4] “ La Administración Financiera Pública, como proceso administrativo, tiene que ver con el planeamiento, la ejecución y control”. Estas tres fases o etapas se deben corresponder con la administración de:

- El desarrollo de los productos públicos
- La determinación de la asignación de insumos de forma eficiente
- La identificación de las unidades de gestión como núcleos de decisión y ejecución



- Ordenar los procesos de modo de evaluar ex – post los resultados mediante los índices de efectividad.

2.-LA PLANIFICACION

Como vimos anteriormente una de las actividades involucradas en la administración es *la planificación*, entendiendo por ello un proceso intelectual llevado a cabo en una organización, por el cual se aplica una metodología científica a una serie de actividades con el fin de interpretar situaciones problemáticas en ella, sobre la base del conocimiento del estado pasado y actual y de la valoración de sus fines y medios; estableciendo fines y objetivos a alcanzar, así como estrategias, políticas y normas de ejecución y control de las actividades que deberán desarrollarse en un período determinado.

Para Fayol [5] *“Si predecir no lo es todo en la tarea administrativa al menos es una parte esencial de ella”*. Predecir en este contexto, significa valorar el futuro y hacer previsiones, para Porter [6] *“Si el hombre, un gobierno o una institución renuncian a conducir y se dejan conducir por otros, renuncian a recorrer su camino y son arrastrados por lo hechos, entonces renuncian a la principal libertad humana, que es intentar decidir **por nosotros y para nosotros** a donde queremos llegar y como luchar para alcanzar estos objetivos.”*

2.1.-PLANIFICACIÓN EN LA ORGANIZACION

Tradicionalmente en las organizaciones se aplicó una planificación conocida como

[4] Ginestar Angel. *Lecturas Sobre Administración Financiera del Sector Público*. UBA – CITAF.OEA. 1998 Pag. 91.

[5] Apuntes del Dr. Cermelo de la Asignatura Administración Universitaria. UNMDP. 1999

[6] Porter Luis. *Manual para la Elaboración de un Plan Estratégico*. Maestría en Planeación y Desarrollo de la Educación. UAM – Xochimilco. Mexico. 1992 Pag. 2

racional o normativa que se desarrolla sobre la base de normas y diseños metodológicos de programación



económica, que se consideran válidos y aplicables a todo un universo de unidades operacionales, que pueden ir desde una empresa productora de bienes o servicios, a una organización educativa

de salud o medio ambiente. Según las críticas mas severas a este tipo de planificación se dice que tiene una concepción autoritaria, altamente normativa y vertical, donde se cree tener el poder

necesario para imponer determinado plan.

Es por ello que la planificación ha venido sufriendo modificaciones que se conforman bajo nuevos conceptos de planeación, tales como la estratégica, la situacional, que buscan una planificación más flexible, que esté más ligada a los problemas prácticos concretos, que tenga un sesgo menos abstracto de investigación, menos tecnocrático, intelectual y economicista y que sea capaz de tratar los problemas de incertidumbre que se plantea en un mundo tan cambiante como el actual.

Los autores más revolucionarios en planificación hablan del interés por una que, primero, le permita elaborar estrategias que ayuden a conquistar, por la acción, grados crecientes de libertad de modo de poder decidir sobre nuestro futuro transformando la realidad y segundo, rescatar la planeación como método de gobierno, como herramienta flexible, útil y eficaz para lidiar con nuestras necesidades de direccionar cada sector de la administración.

En definitiva, hoy se busca una planeación que : a) sea de interés para el tomador de decisiones, de forma tal que pueda elaborar una estrategia para el logro de los fines u objetivos propuestos y b) que sea para el gobierno de la organización una herramienta flexible, útil y eficaz para enfrentar el direccionamiento en cada lugar de la administración en el que nos encontremos. Para Porter [7] *“La planificación como método, solo puede*



entenderse como un diseño particular adaptado a nuestro caso y esto no es incompatible con que los distintos casos de planificación que comprende el sistema respondan a una concepción general central". Para el autor citado deben coexistir la *planificación directiva*

[7] Porter Luis. Manual para la Elaboración de un Plan Estratégico. Maestría en Planeación y Desarrollo de la Educación. UAM – Xochimilco. Mexico. 1992 Pag. 7

que trata los problemas genéricos con *la planificación operacional* que trata con problemas particulares. Ambos tipos de planificación no sólo deben coexistir, sino conformar un método único e integral.

La planificación *operacional*, denominada también *estratégica* se refiere al arte de gobernar en situaciones de poder compartido. Si bien no desestima el equipo técnico centralizado su accionar está en el ejecutivo donde deben confluir decisiones que compatibilicen la dirección política con la dirección técnica en un marco de situaciones en permanente cambio. Matus [8] al realizar críticas a la planificación económica enmarcándolas en las tradicionales o racionales dice:

"Sostendremos la tesis de que la planificación económica debe redefinirse tanto en su concepción como en sus técnicas y que el camino para redefinirla exige: a) construir el edificio

de una teoría general de la acción política de clases, donde la planificación política y el plan político constituyen un buen ejemplo de la más general de las teorías sobre decisiones sociales, b) que la planificación económica debe abandonar su concepción puramente normativa para adentrarse en el campo de la estrategia y táctica de acción incorporándose críticamente a la corriente del pensamiento cibernético y de la teoría general de sistemas, y c) que las técnicas de planificación económica no pueden concebir en forma aislada de las técnicas de planificación política, desde el momento que la planificación económica es sólo un aspecto, si bien muy importante, de la planificación política y existen fuertes relaciones entre ambas". Lo que plantea el autor es un equilibrio



entre la eficacia política y la eficacia económica, siendo esta última dominante hoy en la planificación.

2.1-ELABORACION DE LA PLANIFICACION

Para Porter hay siete consideraciones básicas en la planeación estratégica:

1. Planifica quien gobierna
 2. La planificación no es cosa del futuro, se refiere al presente
 3. La planificación no es un diseño
 4. La planificación exige una explicación totalizadora de la situación sobre la que va actuar
 5. La planificación se refiere a oportunidad y a problemas reales
- [8] Matus Carlos. Planificación de Situaciones. Apuntes de la Asignatura Administración Universitaria. UNMDP.
6. La planificación es inseparable de la rectoría o dirección
 7. La planificación no es un monopolio del equipo planificador

El grupo técnico que elabore en una organización la planificación estratégica que estructure un plan de desarrollo integral, deberá tener presente:

- El conocimiento de la realidad y sus tendencias aunque estas puedan estar variando permanentemente, para ello es necesario tener buenos sistemas de información, capacidad de análisis y prever las tendencias
- Realizar una pre – evaluación mediante modelos con variables de situaciones conocidas
- Realizar pos – evaluación con un número de indicadores que permitan reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos
- Distinguir entre la información útil y la superflua que perjudique nuestra capacidad de análisis
- Lograr analizar la diferencias entre la propuesta de los resultados desde diferentes ángulos.



Cuando hice referencia a lo expresado por Porter en cuanto a que planeación no es diseño, se debe analizar en el entendimiento que se diseña un plan bajo determinadas situaciones de contorno y con determinadas normas. Diseñar coherentemente es un problema teórico. Cuando las situaciones de contorno varían el lograr los objetivos cumpliendo con las normas de diseño es un problema de la planificación, la cual se entiende como una lógica deductiva que busca la coherencia entre el debe ser de los objetivos con el debe ser de medios e instrumentos capaces de cumplir la norma. Por lo tanto el diseño es tan solo una parte de la planeación. En el proceso de planificación podemos definir las siguientes fases :

1ra FASE: Análisis de situación

2da FASE: Diagnostico problema

3ra FASE: Determinación de alternativas

4ta FASE: Diseño plan de acción

5taFASE: Evaluación

3-EL PRESUPUESTO EN LA PLANIFICACION

Dentro de las herramientas con que cuenta la planificación en una organización está el Presupuesto, que si bien no es la totalidad de aquella tiene las características de un plan a corto plazo que puede dar definiciones económicas, administrativas, jurídicas y políticas. En función de lo definido anteriormente podemos decir que el presupuesto es elaborado como una **planificación operacional** dentro de una **planificación directiva** desarrollada por la organización para el logro de sus fines y objetivos.

El presupuesto, como sistema de administración pública, esta conformado por un conjunto de normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados. Para respetar sus particularidades requiere de organismos de decisión política, unidades técnico – normativas centrales y periféricas, responsables de las acciones de acuerdo con su nivel



administrativo. De esta extensa definición puede deducirse la compleja actividad que demanda la misión del presupuesto que abarca diferentes estructuras dentro del andamiaje administrativo de una organización,

Entendiendo el presupuesto como una de las herramientas fundamentales de la planificación para el logro de los fines de una organización, es necesario que quien o quienes trabajen en la elaboración conozcan los mismos. Esto permite que en el desarrollo del presupuesto se pueda distinguir y por ende seleccionar los medios esenciales, los accesorios, los innecesarios o contraproducentes.

Para Martirene [9] *“El cumplimiento del fin del presupuesto supone la exigencia de asignar en forma racional los recursos financieros entre los organismos gubernamentales (esto para el sector público, que puede extrapolarse a todo centro de costos de cualquier organización), posibilitando e, incluso, induciendo a que estos se cumplan, en situaciones cada vez más cercana al óptimo, con los fines que le son propios”*.

Para la Universidad Argentina, durante muchos años, el presupuesto no fue una herramienta de planificación sino que se limitó a ser el valor de un crédito que permanentemente variaba, que se actualizaba, en general, teniendo en cuenta la tasa inflacionaria sin considerar la programación de acciones a cumplir por las organizaciones.

3.1-FINALIDAD Y CARACTERISTICA DEL PRESUPUESTO

[9] Martirene Roberto. *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*. UBA - CITAF – OEA. Buenos Aires. 1998. Pag. 208.

La función del presupuesto no termina con la decisión política de su aprobación. Este debe tener la característica de permitir con claridad su aplicación, ser controlado en su ejecución para poder, a partir de ello, realizar correcciones y luego ser también, en el marco de las características y propiedades de un sistema administrativo, evaluado de modo que estas conclusiones sirvan de base y experiencia para la elaboración de los



próximos. Es por ello que la estructura de la organización que aprueba su apertura debe ser la que evalúe su resultado de modo que se pueda analizar si el proceso presupuestario cumplió con su finalidad.

Algunos autores hablan de un “sistema presupuestario” el cual tiene un comienzo, un desarrollo y una finalización. A partir de ello se entiende que al elaborar el presupuesto se piensa en el logro de determinados **resultados**, los cuales se pretende llegar con una serie de **procesos** en los cuales se combinan diferentes **recursos** humanos y materiales bajo determinadas reglas operativas. Para Martirene [10] *“Al administrar y procesar insumos, en función de un patrón tecnológico y normativo, para producir un resultado claramente identificable, el presupuesto responde también a las características y propiedades de un sistema administrativo”*.

De lo expresado puede desprenderse que un manejo correcto del presupuesto permite a una organización obtener los fines perseguidos. Por supuesto no es el único sistema dentro de la administración cuyo funcionamiento es fundamental para el logro de los mismos, existen otros que coexisten y se interrelacionan con el presupuesto, y que requieren una visión de conjunto para un accionar exitoso.

Para el caso de las organizaciones públicas, el logro de sus objetivos requieren del manejo **político** del mismo, entendiendo por político dos fundamentos principales: el primero tiene que ver con la búsqueda permanente del **bien común**, el segundo es entender que no existe una fórmula mágica para realizar una asignación equitativa de recursos, los que generalmente son escasos por lo que en última instancia se deben tomar decisiones cuyo juicio valorativo esta cargado de **subjetividad y falibilidad**.



[10] Martirene Roberto. Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público. UBA - CITAF – OEA. Buenos Aires. 1998. Pag. 210.

Desde una visión amplia de lo expresado podemos definir el presupuesto como:

- Una herramienta básica del sistema de planificación. Es un plan a corto plazo que debe estar acorde con los objetivos a largo plazo de la institución, compatibilizando las políticas a largo plazo con las coyunturales.
- Del inciso anterior se desprende que es un instrumento de política económica. Teniendo presente los fines institucionales, la conducción de la misma a partir de sus recursos, financia sus actividades en función del binomio ingreso – egreso.
- El presupuesto es un instrumento de administración puesto que su formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación son procesos característicos de un sistema administrativo.
- El presupuesto es un acto legislativo, por lo que debe ser aprobado por el órgano superior de conducción de la organización.

3.2-PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO

Los principios presupuestarios sobre los cuales los tratados de presupuesto hacen referencia con algunas variaciones en nombres y divisiones, son los siguientes:

- Universalidad: Debe existir un solo presupuesto y en él deben estar volcados todos y cada uno de los elementos que hacen a los insumos, procesos y resultados.
- Exclusividad o Especialización_: Es lo que pone límites al punto anterior y preserva la claridad del presupuesto. Debe colocarse en él sólo lo que hace a la programación del período, con clasificaciones precisas tanto de recursos como de gastos.
- Unidad: Se refiere a que debe existir un único mecanismo por el cual estén normados los ingresos y egresos.
- Claridad: Este principio es importante para el fiel cumplimiento del mismo a partir de que todos los integrantes de la organización y de la sociedad lo entiendan y comprendan.



- Anualidad o periodicidad: Dado que el presupuesto es un plan a corto plazo, éste debe ser lo suficientemente corto para ser minucioso en los detalles y tan extenso que permita el cumplimiento de programas. Generalmente se adopta un período de un año. En algunos casos a este principio se le agrega la continuidad en el entendimiento que todo presupuesto debe tener presente en su elaboración la experiencia de los pasados.
- Equilibrio: Es un principio básico por el cual se considera que los recursos y los gastos deben estar nivelados, de lo contrario se caería en situaciones deficitarias o falta de control del sistema presupuestario.

Algunos de los principios enunciados son aplicados en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Ley 24.156, como por ejemplo : Universalidad artículos 5 y 11 a 18. Exclusividad artículos 12,13 y 14. Unidad : artículos 16,17 y 77. Equilibrio: artículos 28, 29, 33 y 38.

Existen otros principios usados por algunos autores tales como la acuciosidad: fija en el plan lo posible de realizar; la flexibilidad : posibilidad de cambiar en función del control continuo al proceso; la precedencia; por estar aprobado por el cuerpo legislativo antes del inicio del ejercicio; la uniformidad: mantenimiento de los formatos de presentación de uno a otro año o período; la constitucionalidad: debe existir acto administrativo que lo respalde; la programación: debe especificarse cómo, con qué y cuándo se utilizan los elementos; la especificación: corresponde a expresar claramente el origen de los recursos como la aplicación del gasto.

4.. CONCLUSION

Por lo hasta aquí dicho, el presupuesto universitario como una de la herramientas de la administración debe tener algunas de las siguientes características:



- Responder a los tres propósitos de las organizaciones: control, ambientalización y humanización.
- Prevaler el desarrollo por el crecimiento.
- Debe desarrollarse en forma democrática a partir de los fines de la Institución.
- La aplicación de los medios deben ser un intermedio entre democrático y autocrático.
- Debe ser entendido por el conjunto de los integrantes de la organización, para su mejor aceptación.
- Su elaboración debe tener una característica de planificación operacional.
- Su aplicación debe tener una característica de planificación directiva.
- Por tratarse de fondos públicos deben ser asignados en forma racional y buscando permanentemente la eficiencia.
- Debe ser capaz de poder definir con anterioridad los resultados previstos para luego hacer una evaluación de los logros.